



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ANA CLARA FONSECA DE SOUZA

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI:
A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO PAÍS COMO POTÊNCIA
EMERGENTE E O DILEMA DE GRADUAÇÃO**

São Cristóvão

2021

ANA CLARA FONSECA DE SOUZA

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI:
A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO PAÍS COMO POTÊNCIA
EMERGENTE E O DILEMA DE GRADUAÇÃO**

Trabalho de Conclusão Curso apresentado ao
Departamento de Relações Internacionais como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges
Junqueira

São Cristóvão

2021

TERMO DE APROVAÇÃO

ANA CLARA FONSECA DE SOUZA

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO PAÍS COMO POTÊNCIA EMERGENTE E O DILEMA DE GRADUAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira – Orientador

Prof. Dr. Edson Tomaz de Aquino – Examinador

Prof^a. Dr^a. Livia Peres Milani – Examinadora

São Cristóvão, 08 de fevereiro de 2021.

Agradecimentos

A decisão de cursar Relações Internacionais em outro estado, longe da família e de amigos de longa data, mudou drasticamente o que eu entendia sobre o que é viver. Durante os anos de curso me questioneei sobre meus valores, sobre o que eu achava que conhecia do mundo, da sociedade, mudei de opinião inúmeras vezes sobre questões que durante anos eram tidas como certezas absolutas em minha cabeça, redefini meus sonhos, me conheci e conheci pessoas extraordinárias.

No meio de toda a agitação, incertezas e dificuldades que esse período me proporcionou, agradeço imensamente aos meus pais – Carmem e Calazans – pela confiança e apoio incondicional diante de todas as decisões que eu tomei até aqui. São eles que me dão fôlego para continuar em frente, sempre.

Agradeço à Francisco que, em meio a distância, com poucas palavras e gestos se mostrou um irmão único e excepcional. A vida nos fez pessoas completamente diferentes e foi essa diferença que curiosamente me faz sentir amada, orgulhosa e acolhida dentro da nossa irmandade.

Agradeço à Alice, por tudo. Dividimos a infância, adolescência, a casa, os risos, os choros, os dramas e agora divido essa conquista com ela. Ela que me ensinou que o mundo é meu e que a luz dentro de uma garota de 20 anos pode fazê-la superar situações imagináveis, crescer em si mesma e conquistar coisas incríveis.

Agradeço à Rafaela e Taís, por serem exatamente como são e me permitirem ser exatamente como eu sou no mundo louco da universidade. Nos ajudamos, nos divertimos, trocamos confidências e, no meio de incertezas, descobrimos juntas que somos mulheres perfeitamente capazes de encarar nossas limitações, medos ou obstáculos e seguir nossos sonhos.

Por fim, agradeço a oportunidade de ter acesso ao ensino da UFS. Aos professores do Departamento de Relações Internacionais que terão sempre o meu respeito e admiração por todo o conhecimento que me foi passado. E aos colegas da REINA, por toda experiência e aprendizado.

Saio da universidade com a certeza de que ter acesso ao ensino superior público, especialmente nos dias de hoje, foi importante e necessário para reconhecer o meu papel como pessoa na sociedade e torço para que muitas outras também tenham a oportunidade de passar pela mesma experiência.

RESUMO

O presente trabalho busca apontar como a política externa brasileira se voltou para o eixo Sul global durante o início do século XXI e se utilizou de mecanismos estratégicos multilaterais e de processos de institucionalização, para aumentar seu protagonismo frente ao sistema internacional. A descrição tem como argumento central que a inserção internacional do Brasil, com atuação mais significativa e autônoma, ocorreu durante o início do século XXI e se deu, sobretudo, devido ao seu comportamento de potência emergente, explícito nas iniciativas de política externa do período em questão, com foco na atuação brasileira nos mecanismos de integração e cooperação com o Sul Global. Além disso, tem-se como base conceitual as definições de potência emergente e Dilema de Graduação para facilitar a análise do comportamento e da atuação brasileira durante o período em questão e constatar que potências emergentes geralmente se utilizam de mecanismos de integração regional e cooperação, bem como são iniciadoras desses mecanismos por terem poder relativo na região.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Potência Emergente; Dilema de Graduação.

ABSTRACT

This paper seeks to point out how Brazilian foreign policy turned to the global South axis during the beginning of the 21st century and used multilateral strategic mechanisms and institutionalization processes to increase its role in the international system. The description has as its central argument that Brazil's international insertion, with a more significant and autonomous performance, occurred during the beginning of the 21st century and was mainly due to its behavior as an emerging power, explicit in the foreign policy initiatives of the period in question, with a focus on Brazilian performance in the mechanisms of integration and cooperation with the Global South. In addition, the definitions of emerging power and Graduation Dilemma are based on a conceptual framework to facilitate the analysis of Brazilian behavior and performance during the period in question and to verify that emerging powers generally use mechanisms of regional integration and cooperation, as well as how they are initiators of these mechanisms because they have relative power in the region

Keywords: Brazilian foreign policy; Emerging Power; Graduation Dilemma.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Padrões esperados de comportamento do Estado	15
FIGURA 2 – Tipos de estratégias de Política Externa	16
FIGURA 3 – Tipos de estratégias regionais.....	17
FIGURA 4 – Graduação, Sul Geopolítico e Integração Regional	31

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	POTÊNCIAS EMERGENTES E O DILEMA DE GRADUAÇÃO: UM BALANÇO CONCEITUAL	12
2.1	O conceito de Potência Emergente	12
2.2	O Dilema de Graduação	14
3	INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	18
3.1	De FHC a Lula e a busca por autonomia.....	20
4	BRASIL: UMA POTÊNCIA EMERGENTE (2003-2010)	28
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
6	REFERÊNCIAS	37

1 INTRODUÇÃO

É a partir do fim da Guerra Fria e da crise do modelo neoliberal na década de 1990 que o discurso de globalização assimétrica, na qual o sistema mundial estaria condicionado por assimetrias e uma distribuição desigual de poder, principalmente em quesitos comerciais (SILVA, 2008), viria a embasar a mudança estratégica das iniciativas de política externa de países como o Brasil, e aproximar a ideia de que a América do Sul e, posteriormente, o Sul Global seriam importantes regiões estratégicas que proporcionariam uma maior participação e menos subordinação frente aos Estados Unidos, como potência hegemônica, e ao sistema internacional.

A virada para o século XXI ficou marcada para o país por sua ascensão como potência emergente no cenário internacional e dois fatores são essenciais para entender o processo e as estratégias que o levaram a ganhar relevância nos âmbitos global e regional. O primeiro, de caráter doméstico, se deve à reestruturação político-econômica interna e à redefinição das pautas de política externa; já o segundo se refere à nova ordem global pós-Guerra Fria e à própria evolução, mais descentralizada e multipolar, da economia política internacional durante esse período, o que favoreceu a emergência de novos atores globais.

Dentro desse contexto, Amsden (2009) se refere a esses novos atores justamente como um grupo de países emergentes que aumentou significativamente sua participação no sistema internacional. No caso do Brasil, o que de fato o consolidou como um país emergente foi a redefinição das iniciativas de política externa, que passaram a focar na recuperação do eixo multilateral-global, deixando em segundo plano o foco no alinhamento ao Norte para assumir um discurso de cooperação e integração com o Sul Global.

Nos anos 1990, a política externa ganhou destaque, dada a ênfase atribuída aos processos de integração regional, à abertura comercial e às negociações multilaterais (VIGEVANI; MARIANO, 2005, p. 14). Nesse contexto, a política externa de Fernando Henrique Cardoso (FHC) defendia a ideia da “autonomia pela participação” no sistema internacional, contrapondo-se à busca da “autonomia pela distância” enquanto Luís Inácio Lula da Silva (Lula) procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Com o início do governo Lula, houve expectativa para a questão do direcionamento da política externa. Conforme Cardozo e Miyamoto (2006, p. 3), algumas diretrizes do “Pragmatismo Responsável” de Enersto Geisel (1974-1978), tais como afirmar autonomia em relação às grandes potências e ampliar laços com países do Sul, tanto bilateralmente como em

instituições internacionais, foram retomadas pela política externa do governo Lula.

Desde então, dado seu destaque no início do século XXI, o país passou a ser considerado um dos líderes entre os países emergentes e recebeu alguns títulos na mídia internacional, sendo reconhecido como um ator importante no mundo. Em 2011, por exemplo, a Universidade Hebraica de Jerusalém promoveu o seminário internacional *The Emergence of Brazil as a Global Player* para discutir a atuação brasileira no sistema internacional, contando com a participação de pesquisadores brasileiros importantes, como Carlos Lessa e Tullo Vigevani, e brasilianistas como James Green.

Nesse sentido, é necessário frisar como o Brasil procurou trilhar um caminho rumo à ascensão e reconhecimento internacional durante o início do século XXI, e o presente trabalho busca realizar uma análise desse processo através de uma exposição descritiva da política externa brasileira durante os períodos em que houve um maior foco na sul-americanização dos processos de institucionalização e nas relações com o eixo Sul Global. Nesse caso, a partir do segundo mandato de FHC, no qual o esgotamento do discurso neoliberal no sistema internacional e a crise financeira de 1999 forçou o Brasil a trilhar novos rumos em sua política externa, houve a redefinição do papel do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da América do Sul para o país.

Cabe aqui tecer algumas considerações sobre o conceito “Sul Global” que será citado de forma recorrente durante o trabalho. Existe uma falta de consenso quanto a sua definição e críticas acerca do uso do termo, mas algumas características específicas podem ser elencadas, como: se trata de um conceito não-geográfico que se refere ao empoderamento dos Estados do Sul Global como sujeitos históricos e atores importantes no cenário internacional e significa o anseio por reforma do sistema internacional e de desafios comuns, como o subdesenvolvimento e a marginalização na construção da agenda internacional, sendo assim, o termo “Sul Global” carrega consigo um peso político de empoderamento dos Estados que o compõem (JARDIM, 2015). Dessa forma, pode-se adotar a definição citada por Bruno Ayllón Pino (2014):

“Expressão cunhada no final da Guerra Fria para fazer referência aos países e às sociedades em desenvolvimento do hemisfério Sul, bem como a outros localizados no hemisfério Norte, que possuem indicadores de desenvolvimento médios e baixos. Estes países são na maioria jovens nações africanas e asiáticas, mas também Estados latino-americanos independentes há mais de dois séculos.” (PINO, 2014, p. 57)

Dessa forma, o presente trabalho é dividido em três capítulos, sendo o primeiro deles, mais teórico, destinado a abrir espaço para a conceitualização dos termos “potência emergente” e “dilema de graduação”. No segundo capítulo, busca-se apresentar os processos de institucionalização de algumas iniciativas da política externa brasileira durante diferentes

governos com foco no início dos mecanismos de integração e cooperação, bem como na atuação brasileira dentro desses mecanismos como, por exemplo, com o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) e o surgimento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), o governo João Figueiredo (1979-1985) e o estabelecimento da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e as iniciativas da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e posteriormente os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e as iniciativas do Mercado Comum do Sul (Mercosul), União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do BRICS¹. Já o terceiro busca apresentar uma descrição das iniciativas de política externa do Brasil durante o início do século XXI e seus antecedentes no segundo governo FHC, com foco nas pautas e iniciativas que pautaram o país como potência emergente, em especial no uso do discurso Sul Global e nas ações feitas com as relações multilaterais com o eixo Sul-Sul. E, por fim, procura-se descrever a forma como os governos de Lula (2003-2010) desenvolveram sua política externa e lidaram com os dilemas de graduação.

De forma geral, o presente trabalho busca, por meio do que foi descrito acima, demonstrar como potências emergentes, considerando o caso brasileiro, geralmente se utilizam de mecanismos de integração regional e cooperação, sendo por vezes iniciadoras desses mecanismos por terem poder relativo na região.

¹ O BRICS é formado por cinco grandes países – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – para indicar as potências emergentes que formariam, com os Estados Unidos, as cinco maiores economias do mundo no século XXI.

2 POTÊNCIAS EMERGENTES E O DILEMA DE GRADUAÇÃO: UM BALANÇO CONCEITUAL

2.1. O conceito de Potência Emergente

O Brasil, em termos de planejamento governamental, acumulou uma bagagem valiosa que sempre teve impactos no modo pelo qual o país se lançava ao mundo e definia suas prioridades para a sua política externa (ALMEIDA, 2004), dessa forma, é válido reafirmar que as aspirações do país no contexto pós Guerra Fria e suas frustrações com o modelo neoliberal na década de 1990 tiveram impactos decisivos para o país redefinir suas prioridades e se aproximar das relações e do discurso de Sul Global como um meio de se lançar como um ator relevante no sistema internacional. Sendo assim, o comportamento do Brasil internacionalmente durante as últimas décadas pode ser analisado a partir das visões de Keohane (1969), Hurrell (2000), Huntington (1999) e, principalmente, de Jordaan (2003) e Milani et al (2017).

Keohane (1969) sugere uma categorização para os Estados baseada em critérios que envolvem dimensões comportamentais, psicológicas e materiais, rejeitando definições baseadas somente em critérios tangíveis ou objetivos. O autor então apresenta quatro categorias: *System-determining state*, para grandes potências; *System-influencing state*, para potências secundárias; *System-affecting state*, para potências médias; e, por fim, *System-ineffectual state*, para potências pequenas. A partir dessas categorias o autor define um *System-affecting state* como uma potência média que é incapaz de afetar o sistema internacional sozinha, todavia é capaz de fazê-lo atuando em conjunto com outros Estados por meio de coalizões e alianças ou com a participação em organizações regionais ou internacionais.

Nesse contexto, a visão de Hurrell (2000) sobre o assunto enfatiza o papel da autopercepção historicamente construída, no que diz respeito às ambições dos países emergentes enquanto a sua condição de país intermediário, sendo assim, ambições mais altas significariam posições mais altas na estrutura do sistema internacional. Isso significa que, dessa forma, não apenas a condição de gerar decisões políticas mais favoráveis nas esferas multilaterais representa um ganho de influência em si, mas sim a possível conversão destas políticas em capacidades e destas em novos ganhos políticos fazem da estratégia coletiva a mais eficaz para atores não determinantes do sistema internacional, onde as instituições internacionais seriam um espaço propício para a catalisação do poder de Estados intermediários, sendo lócus de cooperação de horizontal e barganha vertical.

Já Huntington (1999), parte sua análise encarando o sistema como Uni-multipolar, no

qual há uma superpotência, os Estados Unidos - onde há domínio de aspectos econômicos, militares e culturais - e várias grandes potências, sendo dividido entre: grande potência, potências regionais e potências regionais secundárias. Dentre elas, as potências regionais são aquelas que são proeminentes em várias áreas, porém são incapazes de estender sua influência globalmente – como o Brasil na América Latina, Alemanha e França na Europa e China e Japão no Leste Asiático. Já as potências regionais secundárias são aquelas cujos interesses frequentemente entram em conflito com os Estados regionais mais poderosos – como a Argentina em relação ao Brasil e o Japão em relação a China.

Jordaan (2003), por sua vez, propõe uma categorização distinta, porém também discorre sobre potências médias e regionais. Mais que isso, analisa potências médias tradicionais e potências médias emergentes a partir de diferenças constitutivas e comportamentais entre elas. Um dos pontos a ser analisado é a democracia. Para o autor, as democracias em potências emergentes não são totalmente consolidadas e, na maioria dos casos, foram recentemente estabelecidas. Outro ponto é o *timing* da emergência enquanto potência, pois potências emergentes ascenderam no contexto pós-Guerra Fria e, sem a insegurança constante desse período, houve a redução de preocupações militares e estratégicas e um grande aumento da importância de questões econômicas.

Para o autor, as clivagens sociais, bem como o lugar na economia global, também são importantes para a análise, já que potências emergentes possuem distribuições de riqueza notoriamente distorcidas e geralmente são semiperiféricas. Nesse sentido, elas possuem tendências revisionistas do *status quo*, pois, com seu caráter semiperiférico, favorecem uma reforma maior das regras e estruturas econômicas globais. Além disso, potências emergentes geralmente se utilizam de mecanismos de integração regional e cooperação e muitas vezes são iniciadoras desses mecanismos por terem poder relativo na região. Jordaan (2003) demonstra que quanto mais características e comportamentos, citados anteriormente, estão presentes na atuação de um Estado mais próximo ele está de ser considerado uma potência emergente com tendências revisionistas.

Dessa forma, levando em consideração tudo o que foi apresentado anteriormente, veremos, principalmente a conceitualização de Keohane (1969), a partir da análise da agenda de política externa, que o Brasil pode ser considerado um *System-affecting state* bem como uma potência regional por procurar e utilizar mecanismos de integração e cooperação, sobretudo com a América do Sul e com o Sul Global, como forma de ascender frente ao sistema internacional e de criar uma identidade regional comum onde, a partir dela, sua influência pudesse ser refletida globalmente. A partir da análise, pode-se atestar também que o Brasil

assume pautas e tomadas de decisão características de uma potência emergente, percebendo-se como questões de projeção internacional e regional ganharam força nas pautas de política externa após a Guerra Fria e como a integração regional é frequentemente utilizada como meio de se impor frente ao sistema internacional e ao *status quo* estabelecido pela ordem vigente.

2.2 O Dilema de Graduação

É nesse contexto de análise do comportamento de potências emergentes que a visão de Milani et al. (2017) parte da trajetória de política externa desses Estados e tem como argumento central que os Estados, quando têm a oportunidade e a intenção de escolherem estratégias internacionais a partir de suas próprias percepções entre um tipo de desenvolvimento mais autônomo ou mais dependente, sofrem um chamado Dilema de Graduação. Para entender esse dilema os autores argumentam que é necessário levar em consideração as variáveis relacionadas a percepções, interpretações e escolhas políticas desses Estados – majoritariamente feitas pela elite – e elencam três componentes principais: a ambição internacional do país, sua capacidade material, laços e permissividade sistêmica; as possíveis contradições relacionadas às expectativas do plano internacional e doméstico; e a incerteza associada a resultados imprevistos e percepções de outros países quanto a decisões políticas.

De forma geral, o Dilema de Graduação é focado em países de menor impacto sistêmico, mas que aspiram mudar seu status internacional e, além disso, *is not a result, but the historical process of change in international hierarchy, scale and status in three socio-political spaces*² (MILANI et al. 2017, p. 590). O primeiro espaço sociopolítico é o núcleo de poder das instituições globais, onde o país pode passar de um *rule taker* – seguidor de regras – para ser um *rule maker* – criador de regras – ou ocupar alguma posição de veto. O segundo espaço é o mercado internacional, onde é levado em consideração os ativos econômicos e estratégicos do país, bem como seu crescimento regional e importância no comércio internacional. E, por fim, o terceiro espaço sociopolítico seria na socialização entre os países, já que o *status* do país depende do reconhecimento de terceiros.

As duas principais categorias utilizadas na análise de um dilema são “ambição” e “papel”, sendo que a “ambição” se refere à política que a elite de um Estado e os tomadores de decisão centrais podem elaborar em termos de destaque global ou seguidores, já o “papel” enfatiza a produção internacional de regras e lida com as funções desempenhadas por um estado como legislador ou como tomador dessas regras (Figura 1).

² Tradução própria: “não é um resultado, mas o processo histórico de mudança na hierarquia internacional, escala e status em três espaços sociopolíticos”.

FIGURA 1 – Padrões esperados de comportamento do Estado

		Graduation	Non-graduation
Categories	Ambition	Prominence	Followership
	Role	Rule-maker	Rule-taker
Dimensions	Southern perspective on North–South relations	Geopolitical vision	Short-term imperative
	Relationship with the region	Integration	Interaction

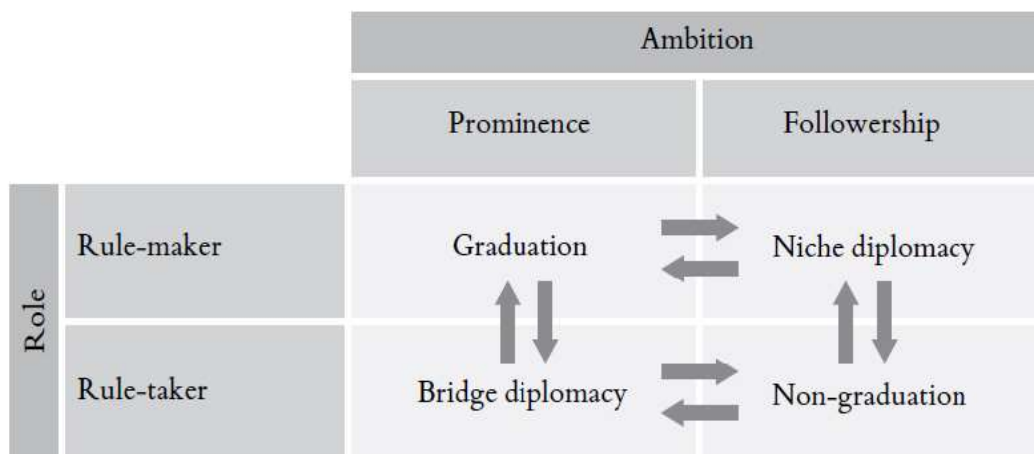
Fonte: Milani et al (2017, p. 591)

Para os autores, a atuação nesses espaços não pressupõe processos lineares, de forma que o país pode se destacar em um nível e retroceder em outro. Sendo assim, o dilema de graduação permite uma análise mais ampla do que com o uso único do conceito de potência emergente, uma vez que não pressupõe um ciclo final que sempre prevê a existência de um país hegemônico e um país emergente em competição por poder e hegemonia como as análises tradicionais de mudança sistêmica.

Essas análises também não costumam focar nas políticas internas, nas sociedades domésticas e no sistema de poder econômico das empresas transnacionais ao analisar a competição por supremacia sistêmica e é nessas questões que Milani et al (2017) buscam diferenciar sua análise, passando a considerar que a política externa é o resultado de uma escolha entre diferentes, e muitas vezes conflitantes, formas de buscar interesses distintos, inclusive interesses internos da elite. Ao propor esse tipo de análise, os autores afirmam que o objetivo não é propor uma alternativa ao modelo tradicional de análise de transição de poder ou mudança sistêmica, e sim objetiva propor uma ferramenta analítica de política externa para Estados não nucleares e países com menor impacto sistêmico, mas aspirando a mudar seu *status* internacional.

A questão regional também é frisada no dilema de graduação, uma vez que a graduação pressupõe vínculos com os países da região em áreas social, educacional, de infraestrutura, formulação de políticas, defesa, etc. Esse tipo de comportamento reforça o compromisso com a ambição por um maior destaque internacional e forma quatro tipos de combinação entre “ambição” e “papel” (Figura 2).

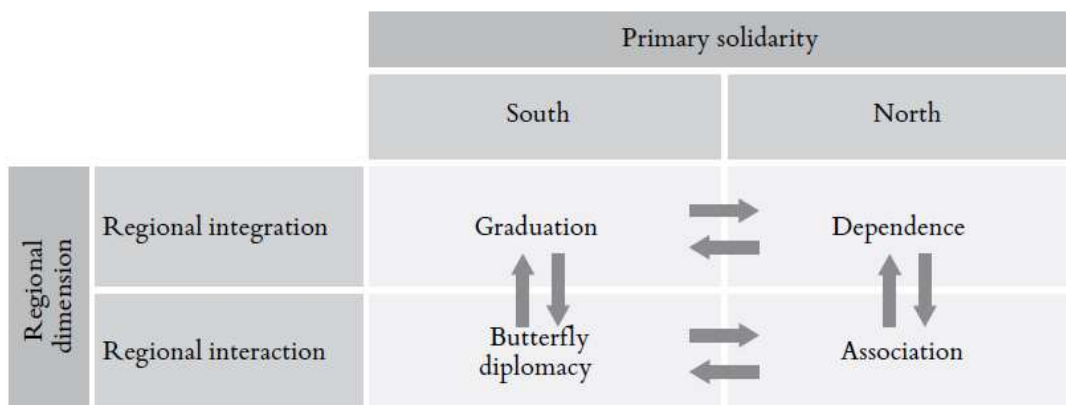
FIGURA 2 – Tipos de estratégias de Política Externa



Fonte: Milani et al (2017, p. 592)

A “Diplomacia de Ponte”, como visto na imagem acima, é resultante de uma proeminência combinada com a atuação de um *rule taker* entre países do eixo Norte-Sul ou entre países em desenvolvimento, onde o Estado promove a mediação e cooperação de conflitos em diversas questões da agenda internacional como negociações comerciais, mudanças climáticas, direitos humanos e ajuda humanitária. Já a “Diplomacia de Nicho” é resultante da atuação de um Estado que faz o papel de legislador – *rule maker* – e seguidor ao mesmo tempo, e a escolha por esse tipo de diplomacia geralmente está pautada em lugares de atuação onde o país tem maior vantagem em termos de recursos, conhecimentos e experiências, mas não contesta o *status quo* vigente no sistema internacional. Em suma, esses dois tipos de diplomacia são a principal contribuição de Milani et al (2017), através do dilema de graduação, para ir além da dicotomia tradicional entre autonomia e concordância.

Sobre a relação da diplomacia com a questão regional, Milani et al (2017) discorrem que um foco no Sul da América Latina, combinado com uma estratégia de integração regional, caracteriza um país em processo de graduação, enquanto que uma política externa voltada para o Norte geopolítico, quando associado exclusivamente à integração regional com base no livre comércio, e voltada para políticas regionais de interação leva à dependência e à associação, respectivamente. Milani et al (2017) discorrem ainda sobre a “Diplomacia de Borboleta”, na qual há a combinação de uma decisão de dar prioridade ao sul com uma dificuldade estrutural ou política de criar laços mais profundos com a região (Figura 3).

FIGURA 3 – Tipos de estratégias regionais

Fonte: Milani et al (2017, p. 593)

Sendo assim, o presente trabalho parte do pressuposto que uma potência emergente é aquela que, considerando certas características específicas de sua atuação internacional – incluindo se utilizar de mecanismos de integração regional e cooperação –, busca de alguma maneira revisar o *status quo* vigente no sistema internacional e obter maior protagonismo no mundo (Jordaan, 2003). Além disso, leva em consideração o conceito de dilema de graduação, onde uma potência emergente tem a intenção de escolher estratégias internacionais a partir de suas próprias percepções entre um tipo de desenvolvimento mais autônomo ou mais dependente com potências maiores, por meio de alguns espaços sociopolíticos (Milani et al, 2017).

Desse modo, com essa conceitualização em mente, durante os próximos capítulos o trabalho buscará fazer uso dessa abordagem para melhor entender o comportamento do Brasil ao definir sua atuação internacional durante o início do século XXI, enfrentando algumas dualidades como monetarismo *versus* estruturalismo, americanismo *versus* globalismo, adesão *versus* autonomia. Cada uma dessas dicotomias reflete alguns fundamentos e divergências importantes na orientação geral da política externa brasileira há algumas décadas e a busca de mecanismos de cooperação e integração com o Sul Global para obter maior protagonismo internacional é um parâmetro relevante para analisar esses comportamentos.

3 INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Apesar de ser durante o início do século XXI, durante os governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, que o Brasil desenvolveu um maior engajamento para o desenvolvimento de mecanismos de integração e cooperação com o Sul Global, e de fato configurou o país como uma potência emergente, essa tendência se mostrou presente nas pautas da agenda de política externa em diversos momentos da história do país, todavia, sem seguir uma trajetória linear, onde em diversos momentos – ao longo de décadas – o país teve maior proximidade ou afastamento com os Estados Unidos e outros Estados desenvolvidos.

Desde o início do século XX o Brasil assumiu uma visão bilateral-hemisférica caracterizada pelo alinhamento, automático ou pragmático, com os Estados Unidos (CARMO; PECEQUILO, 2015). Porém, mesmo seguindo essa premissa houve momentos em que a atenção se voltou para uma curva fora do eixo Norte-Sul. Como, por exemplo, durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), quando a Operação Pan-Americana (OPA) abriu espaço para a América Latina, mesmo em parceria bilateral com os Estados Unidos. Desse modo,

a OPA teve como subproduto a maior aproximação do Brasil com a América Latina, fortalecendo a percepção de que a região deveria começar a buscar saídas autóctones para suas questões de desenvolvimento e incrementar suas parcerias externas [...] a OPA sinalizava a possibilidade de construção de uma nova estrutura de parcerias. (CARMO; PECEQUILO, 2015, p. 12)

Nesse contexto, em 1960 a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) também surgiu como uma iniciativa que visava o aprofundamento da cooperação econômica regional, tendo inicialmente como membros o Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai, Uruguai e, posteriormente, Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia. Nesse caso, o aprofundamento de cooperação econômica não foi eficaz, acarretou a extinção da ALALC e consequentemente na sua substituição pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) pelo tratado de Montevideu em 1980.

Outro marco importante para as interações regionais brasileiras viria durante os governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) com a Política Externa Independente (PEI) que buscava a construção do Brasil como *global trader* e *global player*. Os objetivos da PEI seriam “potencializar as relações internacionais do país, buscando a sua mundialização, por meio de uma atuação isenta de compromissos ideológicos, valorização do multilateralismo e questionamento das assimetrias Norte-Sul, criticando o congelamento do poder mundial” (CARMO; PECEQUILO, 2015, p. 15). Apesar de não reforçar as relações na América Latina

e no continente americano como um todo, a PEI foi importante para configurar uma nova visão na agenda de política externa do país.

Com relação ao Período Militar (1964-1985), Miyamoto (2011) afirma que

o que se verifica, no período de uma geração que durou o regime, foi uma infinidade de divergências, tendências e alternativas. A existência de grupos com interesses e concepções bastante distintos em termos políticos e ideológicos, priorizando capitais nacionais ou internacionais, deixa claro o “zigzag” que a política externa percorreu durante os mandatos de dois marechais e três generais (MIYAMOTO, 2011, p. 10).

Durante esse período, o país abraçou políticas que permitiram a ampliação das suas relações internacionais, como a adoção da agenda de Diplomacia da Prosperidade durante o governo Costa e Silva (1967-1969) e da agenda de Diplomacia do Interesse Nacional durante o governo Médici (1969-1974), no qual, apesar de procurar menos afastamento com os Estados Unidos, o país não retornou ao bilateralismo. Como analisado por Vizontini (1998), apesar da convergência pelo combate ao comunismo durante esses governos, a América Latina, mesmo não sendo uma prioridade, foi encarada como uma parte da agenda global.

Foi a partir do governo Geisel (1974-1979), com a agenda baseada no Pragmatismo Responsável e Ecumênico, que o paradigma multilateral-global foi amadurecido com a premissa de que o país deveria explorar amplamente suas oportunidades internacionais independentemente de alinhamentos políticos ou ideológicos. Esse pragmatismo

representa um salto qualitativo, com o estabelecimento de um recorte sul-americano para a agenda brasileira. Essa “sul-americanização” representa uma importante mudança de foco da política externa brasileira: ao valorizar, dentro do conjunto da América Latina, o subsistema da América do Sul, o país redefine sua escala de prioridades regionais, promovendo uma valorização da plataforma continental como base e projeção de poder. Se nas décadas anteriores, o espaço regional era percebido como parte da agenda global, a partir da segunda metade dos anos 1970, ela começa a assumir um peso maior na consolidação das relações internacionais do país. (CARMO; PECEQUILLO, 2015, p. 22)

Durante seu mandato, Geisel permitiu participação brasileira na Comunidade do Caribe (CARICOM) e no Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), em 1973 e 1975 respectivamente, que significaram tentativas de firmar uma cooperação mais significativa entre os países latino-americanos. Firmou em 1978 o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) como uma forma de cooperação com as nações amazônicas para reafirmar a soberania da região. Além disso, assinou em 1979 o Tratado Corpus-Itaipu juntamente com Argentina e Paraguai, o que significou a reaproximação das relações do país com a Argentina. Suas iniciativas tiveram continuidade durante a agenda de Diplomacia do Universalismo do governo Figueiredo (1979-1985), inclusive na assinatura do Tratado de Montevideu em 1980, para o estabelecimento da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

A promulgação da Constituição Federativa do Brasil, durante o governo Sarney (1985-1990), foi um marco significativo para o aprofundamento das relações brasileiras com a América Latina, já que no Título 1 – Dos Princípios Fundamentais, Artigo 4º, Parágrafo Único, se estabelece que “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina [...]” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2013). Além disso, o governo foi marcado por outras iniciativas que indicavam o Brasil como um país não alinhado à hegemonia norte-americana, entre elas: a constante reaproximação com a Argentina, com a assinatura da Declaração de Iguaçu que estabelece compromissos no campo político e econômico; e negociações multilaterais com a África e Oriente Médio.

Com a chegada de Collor na presidência em 1990, houve uma quebra nas pautas relacionadas às relações com o Sul e uma tentativa de reaproximação com a hegemonia, principalmente após a iniciativa de projeto de cooperação para a América Latina lançada pelos Estados Unidos, como a Iniciativa para as Américas (IA) e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Diante desses projetos, a Argentina e o Brasil viram na evolução da integração anteriormente estabelecida como forma de reforçar e demonstrar para os Estados Unidos a sua adesão ao Consenso de Washington. Com isso, a assinatura do Tratado de Assunção em 1991 deu o início ao surgimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Ao assumir a presidência em 1992, Itamar Franco tomou medidas que tornavam o Mercosul mais autônomo e institucionalizado, como a assinatura do Protocolo de Ouro Preto (1994), que estabelecia a estrutura do bloco e suas dinâmicas de funcionamento, o consolidando como uma organização intergovernamental, que seria desenvolvida nos próximos governos.

3.1 De FHC a Lula e a busca por autonomia

Os governos de FHC e Lula foram determinantes para a evolução da estratégia brasileira de inserção internacional durante a virada para o século XXI, ambos buscando aumentar a credibilidade e manter a autonomia do país (CERVO; BUENO, 2012) a partir de um maior foco nas pautas de política externa dos seus respectivos governos onde a cooperação com outros países passou a exercer um importante papel e se converteu no eixo das preocupações gerais (MIYAMOTO, 2011).

Durante os governos FHC o Brasil buscou uma autonomia articulada com o meio internacional ao invés de uma autonomia isolacionista, chamada de autonomia pela integração, além disso almejou e trabalhou “por uma ordem internacional cujos processos decisórios mais abertos [...] a um número maior de nações, em especial de sociedades em desenvolvimento.

Essa meta pressupõe, entre outras mudanças, a reforma dos organismos e procedimentos multilaterais” (LAMPREIA, 1998, p. 11).

Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política. (OLIVEIRA, 2005 apud LAFER, 2001, p. 275)

O governo FHC se caracterizou pelo multilateralismo, dando ênfase ao direito internacional, sobretudo na gestão do ministro Celso Lafer que, reconhecendo a realidade da forte assimetria de poder no sistema internacional, privilegiou-se a negociação direta com países centrais, sem a busca prévia e sistemática de alianças do Sul (LAFER, 2001). Dessa forma, papel do Brasil como líder era visto como consequência da gradual proeminência econômica do país e deveria ser limitado à região, por causa da escassez de recursos (financeiros, bélicos, políticos e de quadros profissionais) disponíveis para a ação externa do Estado. Em relação à América do Sul, no que diz respeito a importância estratégica do Mercosul e das relações com a Argentina, a busca de constituição de um bloco regional avançou, mas não chegou a ser uma estratégia política (OLIVEIRA, 2005).

Segundo Lampréia (2001, p. 2), a política externa brasileira convergia em relação aos novos valores, compromissos e práticas internacionais, pois [...] as transformações ocorridas no Brasil nos aproximaram [...] desse curso central da história mundial, em uma era na qual a democracia política e a liberdade econômica são as referências fundamentais. No plano interno, nos anos 1990, diversas medidas foram adotadas em consonância com a inserção internacional: liberalização cambial, diminuição de subsídios à indústria, adoção de uma nova legislação sobre propriedade intelectual, maior liberalização de importações, relativa liberalização de investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa.

Nos governos Lula, a política externa brasileira foi guiada por uma diplomacia “ativa e ativa” com uma postura mais assertiva e focada na defesa da soberania e interesses nacionais, bem como na busca de alianças com o Sul Global. O projeto de reforçar a capacidade de “intervenção” do país no mundo também foi característica desse governo, como no desejo de reforma no conselho de segurança da ONU (ALMEIDA, 2004).

Os formuladores da política externa do governo Lula da Silva, por sua vez, acreditam que o papel de liderança pode ser alcançado por meio de uma ação diplomática mais ativa e dinâmica, assim como da continuidade da defesa de temas “universais”. Ainda que o tema não surja abusivamente, não se recusa sua verbalização. (OLIVEIRA, 2005, p. 301)

Muitas das iniciativas do governo Lula situam-se na vertente das negociações

comerciais internacionais e na busca de coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes, com destaque para a Índia, África do Sul, China e Rússia. As relações com a América do Sul também merecem particular atenção, uma vez que desde o primeiro governo FHC o termo passou a ser usado em discursos oficiais com certa ênfase porém, é durante o governo Lula que a menção ao termo passou a ter consistência prática e várias iniciativas políticas foram criadas para promover a noção de América do Sul como, por exemplo, a criação do cargo de um subsecretário no Itamaraty concentrado na América do Sul, o estabelecimento da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA) e Cúpula de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações realizada em Brasília em 2005 (ROCHA; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2018).

As mudanças percebidas na política externa do governo Lula tiveram algumas diretrizes como contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc; e durante o segundo governo as principais diretrizes foram: o aprofundamento da CASA, a futura UNASUL; intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; retomada e estreitamento das relações com os países africanos; campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações (OLIVEIRA, 2005).

A política externa de FHC defendia a ideia da “autonomia pela participação” no sistema internacional, enquanto Lula procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Porém, apesar de existirem elementos de alteração dos rumos do país ainda na administração FHC, Lula utilizou uma estratégia de “autonomia pela diversificação”, enfatizando a cooperação com o Sul Global para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa (OLIVEIRA, 2005).

Além disso, um intenso programa de diplomacia presidencial pôde ser percebido durante os dois governos em questão e, como dito por Barnabé (2010), apesar de no período republicano a diplomacia presidencial já ter sido utilizada no Brasil é somente

[...] a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que esta prática ganha vulto e importância no país. Amparado pelo seu prestígio internacional e desafiado pelos novos temas que passaram a compor a agenda da diplomacia brasileira, FHC explicitou a relevância do Presidente como ator nas relações internacionais e, embora sempre tendo como referência o Itamaraty, o Presidente passou a interferir diretamente na condução da política externa do país. Não obstante as diferenças ou, segundo alguns autores, rupturas engendradas pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2011), nota-se, numa comparação com seu predecessor, uma continuidade da prática da diplomacia presidencial. (BARNABÉ, 2010, p. 38-39).

Anteriormente as negociações internacionais mais importantes eram tratadas diretamente pelo Ministro das Relações Exteriores ou pelos altos funcionários do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Ao longo desses governos o tradicional domínio do MRE na formulação da política externa diminuiu e o Itamaraty teve que se adaptar a novas dinâmicas. Carson e Power (2009) apontam que a política externa brasileira mudou nas últimas duas décadas devido a pluralização de atores no processo de formulação de políticas e a ênfase na diplomacia presidencial durante os governos FHC e Lula.

Quanto a pluralização de atores, é válido ressaltar o papel histórico do Itamaraty, considerado um ministério admirado internacionalmente pelo alto nível de profissionalização de seus diplomatas e que manteve um alto grau de autonomia burocrática e isolamento com relação a outros ministérios, tendo todo o controle sobre a formulação e execução da política externa. Durante os períodos FHC e Lula o cenário mudou e o fortalecimento da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) desencadeou uma tendência de descentralização que dividiu o poder, até então concentrado no MRE, com outras unidades do estado brasileiro (CARSON; POWER, 2009).

O engajamento na diplomacia presidencial de FHC e Lula de fato se diferiam de algumas maneiras: FHC se voltou mais para os países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos e Europa, o que se refletiu nas relações bilaterais com os Estados Unidos e nos diálogos com instituições financeiras internacionais. Por outro lado, Lula deu ênfase as relações com o Sul Global e usou a ferramenta da diplomacia presidencial para se aproximar de regiões como Ásia, África e o Oriente Médio.

No mais, apesar de diferentes abordagens, objetivos e diferentes engajamentos ao longo desse período, a Política Externa Brasileira durante esses dois governos ficou marcada pela busca de maior cooperação e integração, no caso de FHC com o *mainstream*, e no caso de Lula, com países emergentes e vizinhos regionais. Por meio disso, ambos buscaram desenvolver uma maior autonomia no sistema internacional e, nesse ponto, é válido destacar a visão de Oliveira (2005), para o qual a autonomia corresponde à ampliação da margem de manobra e da liberdade

de escolha do país nos relacionamentos internacionais e gera um padrão de atuação específica, expresso na prática de evitar acordos que pudessem limitar ações futuras, podendo se expressar como resistência a assinar acordos restritivos e compromissos multilaterais, havendo também uma diversificação e universalização que propõem a multiplicidade de parcerias de forma a diminuir e evitar dependências.

Ainda segundo a visão de Oliveira (2005) a “autonomia pela participação” no governo FHC se caracteriza como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa, onde o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional. Já a “autonomia pela diversificação” do governo Lula se caracteriza como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças com o Sul Global, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc), pois supõe-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com maiores potências e aumentam a capacidade negociadora nacional.

Como já dito, foi durante o início do século XXI, com esses governos, que o Brasil adotou comportamentos de potência emergente e se utilizou dos mecanismos de integração para se lançar como protagonista no sistema internacional. Durante esse período, os projetos de integração citados anteriormente foram desfeitos ou se desenvolveram a ponto de se tornarem mecanismos-chave para a projeção internacional do país, como o Mercosul, UNASUL e BRICS.

Os governos de FHC (1995-2002), mais especificamente, se caracterizaram pela tentativa de projeção internacional por meio de um retorno ao alinhamento com os Estados Unidos e pela adesão a regimes internacionais e à agenda neoliberal. Porém, esse alinhamento demonstrava limitações em alguns temas como na manutenção de parcerias estratégicas com países do Sul Global, como Índia, Rússia e China, e na defesa da autonomia e aprofundamento do Mercosul mesmo diante das conversações da ALCA, ações que foram interrompidas parcialmente, devido às crises que afetaram o mundo, e o modelo neoliberal, entre 1998 e 1999.

A Cláusula Democrática do Mercosul, que engloba a Declaração Presidencial Sobre Compromisso Democrático do Mercosul que, por sua vez, resultou no Protocolo de Ushuaia e na Declaração de Zona de Paz, significou outro marco importante desse período, por prever a preservação e o respeito aos regimes democráticos da região. Além disso, foram intensificadas as negociações do bloco com a América Latina, Caribe e outras regiões resultando em acordos como: os Acordos de Complementação com países como Chile, Bolívia, Peru e México;

aproximação com a Comunidade Andina (CAN); e o Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação MERCOSUL e União Europeia (UE).

Pode-se dizer que, durante os governos FHC,

a liderança brasileira defendendo a manutenção do MERCOSUL e a apresentação de novas propostas de integração regional sistematizada na IIRSA se demonstraram essenciais para o reposicionamento da região no equilíbrio de poder mundial. O aprofundamento da sul-americanização da política externa, somado à apresentação da visão crítica (ainda que moderada) da “globalização assimétrica” romperam uma política de baixo perfil. (CARMO; PECEQUILO, 2015, p. 57).

Nesse contexto, em 2000, a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul (Cúpula de Brasília) resultou no projeto de Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e consolidou um engajamento real para a cooperação com o Sul Global e valorização da região da América do Sul, como afirmado no comunicado oficial da reunião:

Os Chefes de Estado reafirmaram seu compromisso com a integração na América Latina e o Caribe, meta de política externa que está incorporada na própria identidade nacional dos países da região. Manifestaram sua convicção de que o aprofundamento da cooperação sul-americana em temas específicos de interesse comum irá se constituir em um aporte construtivo de compromisso com os ideais e princípios que têm guiado seu processo de integração. (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000, p. 02).

Além disso, a IIRSA visava desenvolver mutuamente a região em setores como energia e agricultura por meio de uma integração física de infraestrutura, principalmente com o suporte estatal e algumas parcerias privadas.

Todavia, como parte do pensamento reformista de esquerda na América Latina, a entrada de Lula no governo significou uma reação às vulnerabilidades e instabilidades geradas pela adoção do modelo neoliberal e foi durante o seu governo que se consolidaram os principais processos de integração que refletem o comportamento do Brasil como potência emergente (Mercosul, UNASUL e BRICS). Além disso, foi reforçada a agenda de política externa voltada para o Sul Global, porém, sem deixar de considerar as interações com o eixo Norte-Sul como importantes para a projeção internacional do país. O comando brasileiro na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) foi uma importante ação brasileira nesse contexto. Aliado a isso, as negociações em bloco na Organização Mundial do Comércio (OMC), no G-20 comercial e G-20 financeiro³, além da criação de novos arranjos como o BRICS e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), o aprofundamento e expansão do Mercosul, bem como a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) que,

³ O Grupo dos 20 (G-20) é formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia.

posteriormente, foi transformada em União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC) reforçaram o interesse do país por um maior protagonismo no sistema internacional.

Quanto ao Mercosul, foi estabelecido em 2004 o Fundo para a Convergência do Mercosul (FOCEM), com objetivo de desenvolver os países do bloco, e também foram tomadas medidas que visavam maior democratização do bloco como a criação do Parlamento do Mercosul (PARLASUL), do Instituto Social do Mercosul e do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH). Além disso, houve uma expansão do bloco com a entrada da Venezuela em 2012⁴ e com a Bolívia em processo de adesão. Segundo Onuki (2004), Lula investiu no bloco como um projeto comum de integração ao contrário de FHC, que o fez para legitimar suas políticas econômicas de abertura comercial.

Já a IIRSA foi sobreposta em 2004 pela iniciativa Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) que, posteriormente, foi transformada em União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) com o objetivo de

construir, de maneira participativa e consensualizada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco fortalecimento da soberania e independência dos Estados. (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL, 2008, p. 07-08).

No âmbito da UNASUL⁵ ainda foram estabelecidos o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em 2008, com o objetivo de reforçar a cooperação estratégica em questões de segurança, e o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL de Compromisso com a Democracia em 2010.

A criação da Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2010, por sua vez, “marcou uma presença diferenciada do Brasil em uma região tradicionalmente pertencente à esfera de influência dos Estados Unidos” (CARMO; PECEQUILO, 2015, p. 79). Além disso, a CELAC se tornou uma ferramenta importante que facilita o diálogo da América Latina com os países fora da região

O diálogo e a concertação política promovidos por meio da CELAC tem-se manifestado inclusive por meio de intervenções conjuntas no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas e de suas Comissões [...] tem

⁴ A Venezuela foi suspensa do bloco em 2016 e segue na mesma situação desde então.

⁵ Atualmente a UNASUL se encontra esvaziada. Em 2018 seis países-membros optaram por suspender sua participação nas reuniões do bloco por tempo indeterminado e, posteriormente, anunciaram saída definitiva. A Colômbia anunciou sua saída ainda em 2018; a Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Equador em 2019; e o Uruguai em 2020.

proporcionado à região coordenar posições nas relações com outros blocos regionais e países emergentes. Hoje, a CELAC mantém mecanismos de diálogo político e cooperação com a União Europeia, China, Rússia e Índia, entre outros. Dessa forma, a CELAC está facilitando a conformação de uma identidade regional própria. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018).

Nesse sentido, o BRICS, consolidado oficialmente em 2008, também se mostrou uma ferramenta importante para o Brasil. Compostos por Brasil, Rússia, Índia, China e, mais tarde, a África do Sul, surgiu na primeira década do século XXI como uma iniciativa composta por países emergentes que buscavam propor uma agenda alternativa voltada para o Sul Global e na qual revisavam o *status quo* vigente no sistema internacional. O impacto das economias desses países é irrefutável, demonstrado pelo seu crescimento em épocas como a crise de 2008 (QUILICONI et al, 2016, p. 29).

Como visto por Quiliconi et al (2016, p. 30), “*Brazil, Russia, India and China (although they are not unique here) share long standing beliefs that they deserve to play a more prominent role in global affairs. They seem to have the political, economic and military means to influence the international order through their own regions*”⁶. Esse argumento reforça a visão de Fonseca Jr (2013) quando afirma que:

a China é hoje um dos motores da economia internacional; a Rússia tem peso próprio em matéria de segurança, dada a dimensão de seu arsenal nuclear e relevância no mercado de energia; a Índia vale pelo peso demográfico e pela influência regional, além de ser a maior democracia “real” do mundo; a África do Sul é ator estratégico em uma área crescentemente importante como produtora de commodities; e o Brasil é ator fundamental em negociações sobre desenvolvimento sustentável ou comércio. É impossível imaginar que algum regime internacional, seja na área da segurança, da economia ou dos valores, se articule e se consolide sem que deles os BRICS participem ativamente. (FONSECA JR, 2013, p. 24).

Por fim, de forma geral, pretendeu-se aqui demonstrar de quais formas, através apontamentos sobre a política externa de diferentes períodos, onde tiveram focos diferentes voltados para determinadas instituições, e até que ponto, essas instituições se configuraram como mecanismos estratégicos de atuação brasileira para uma atuação mais significativa no sistema internacional e o quanto contribuíram para a formação da liderança brasileira para a construção de uma cooperação em bases abrangentes e que visavam a consolidação da autonomia do país na América do Sul (CARMO e PECEQUILO, 2015).

⁶ Tradução própria: “Brasil, Rússia, Índia e China (embora não sejam os únicos aqui) compartilham crenças de longa data de que merecem desempenhar um papel mais proeminente nos assuntos globais. Eles parecem ter os meios políticos, econômicos e militares para influenciar a ordem internacional através de suas próprias regiões”.

4 BRASIL: UMA POTÊNCIA EMERGENTE (2003-2010)

Segundo Milani et al (2017), a elite brasileira (grupos empresariais, sindicatos, a grande mídia, e movimentos da sociedade civil) se pautou na ideia de que o país estava destinado a desempenhar um papel significativo no sistema internacional como mediador entre países mais desenvolvidos e em desenvolvimento ou por meio de presença ativa em fóruns multilaterais. A partir desse pressuposto, pode-se fazer uso de uma linha de interpretação apresentada pelos autores, na qual o objetivo permanente da política externa brasileira seria a busca por autonomia por meio de diferentes estratégias. Essa linha de interpretação se refere ao governo Lula a partir de 2010, que tem como foco a busca da autonomia como padrão constante da ação diplomática brasileira.

Ao construírem seu argumento, Milani et al (2017) partem de uma perspectiva em que diferentes posições e contradições nas diretrizes de política externa durante as negociações do PT anos de governo podem ser melhor entendidas como uma consequência do dilema da graduação. *These specific behaviors might be seen as empirical demonstrations of the dilemma, since the absence of the necessary conditions to realize the ambition of prominence or, eventually, the absence of this ambition led to the use of different foreign policy strategies*⁷ (MILANI et al, 2017, p. 597).

Durante os governos Lula (2003-2010) a busca de um papel internacional, a promoção da estabilidade do país e a conscientização do seu potencial foram características significativas do seu mandato. No mais, o país passou a ser mais ativo em fóruns econômicos internacionais, mais reconhecido no campo político e nas arenas econômicas – global e regionalmente –, mas também foi alvo de críticas externa e domesticamente (principalmente pelos meios de comunicação) e isso demonstra as brechas existentes no seu progresso sistêmico durante esse período. Sendo assim, embora seja possível falar de um projeto ou de uma narrativa conjunta que procurou orientar consistentemente a política externa do país em direção à sua graduação no sistema internacional, o não cumprimento de um ou mais dos requisitos necessários, as condições às vezes dificultavam ou impossibilitavam a realização dessa ambição (MILANI et al, 2017).

Segundo os autores, as condições necessárias são: o aumento relativo das capacidades materiais econômicas ou militares; vontade política de tomar ações de política externa, decisões governamentais e estratégias de desenvolvimento; reconhecimento pelos Estados vizinhos e

⁷ Tradução própria: “Esses comportamentos específicos podem ser vistos como demonstrações empíricas do dilema, uma vez que a ausência das condições necessárias para realizar a ambição de destaque ou, eventualmente, a ausência dessa ambição levou ao uso de diferentes estratégias de política externa.”

grandes potências; coesão entre as elites do governo e as estratégias dos diferentes nichos que a sociedade; e a existência de apoio social ao processo de graduação. Dessa forma, pode-se considerar que o dilema real é conseguir manter a ambição do país de “se formar” para além de uma potência em graduação, apesar de a falta de uma ou mais dessas condições necessárias.

Considerando as condições apresentadas acima, tem-se alguns exemplos de como o Brasil enfrentou o dilema de graduação durante os governos Lula. Esses exemplos se referem a algumas das iniciativas do país, tanto em instituições políticas globais e regionais, lidando com coalizões políticas domésticas, conflitos de interesse, necessidade de apoio social e recursos de energia específicos em cada área, equilibrando as restrições impostas pelo seu ambiente externo ou interno.

O comando brasileiro na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), iniciada em 2004, é um dos principais exemplos, pois além de ser considerada uma Diplomacia de Nicho, resultante da atuação de um Estado que faz o papel de legislador e seguidor ao mesmo tempo, além de não questionar o *status quo* vigente, foi uma missão com muitas críticas e controvérsias, pois foi acusada de agir com violência desproporcional e cometer sérios abusos contra a população civil, além de ter sido acusada de colaborar com a repressão e a corrupção no país.

A participação brasileira na MINUSTAH se deu depois da revisão das técnicas da Agenda para a Paz após a década de 1990 onde a continuidade da predominância das operações de paz multidimensionais para mediar conflitos intraestatais se intensificou com a cooperação com organismos regionais, regulamentada pelo Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, segundo o qual a ONU pode firmar acordos com entidades regionais com o intuito de promover a resolução pacífica de controvérsias. Segundo Bigatão (1009) o engajamento de países latino-americanos, junto ao envolvimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Comunidade do Caribe (CARICOM) na MINUSTAH contribuíram significativamente como via alternativa ao modelo de imposição de paz⁸ executado pelas grandes potências. Dessa forma, a MINUSTAH contribuiu com o reconhecimento pelos Estados vizinhos e grandes potências, mas sem existência de apoio social, sobretudo internacional.

É válido ressaltar a participação do Brasil no contencioso das patentes de medicamentos contra o HIV/AIDS – iniciadas nos governos FHC –, quando o Brasil se alia à África do Sul e

⁸ A imposição da paz ocorre em “situações de violência intraestatal em que não houve o consentimento de todas as partes em conflito para autorizar a ingerência da ONU e nem a cooperação dos beligerantes para que fosse negociada de maneira pacífica a resolução das disputas, nesses casos as reações do Conselho de Segurança da ONU passaram a incluir o uso da força para além do propósito da autodefesa” (BIGATÃO, 2009, p. 103).

à Índia para tentar reduzir os preços internacionais destes remédios, contando com o apoio de setores da sociedade civil de outros países. A formação desta coalizão só foi institucionalizada durante a administração Lula com a Declaração de Brasília, acordo que tratou de um amplo leque de temas, que vão do comércio até a questão de segurança internacional, criando assim o IBAS ou o G-3⁹ (OLIVEIRA, 2006).

Milani et al (2017) discorrem que o nível regional apresenta um dilema que alguns autores chamam de “paradoxo do poder regional”, pois uma vez que os Estados vizinhos reconhecem que a existência de potências regionais isso acarreta alguns benefícios (como a produção de bens coletivos ou a internalização custos de segurança), mas também é acompanhado pelo medo de dominação e de práticas hegemônicas coercitivas. E, nesses casos, o dilema para o poder regional – como o Brasil, nesse contexto – está na necessidade de encontrar um meio termo entre dois extremos e a presença dos EUA na região deve ser levada em consideração. O Brasil se depara com o dilema de desafiar uma hegemonia que é, ao mesmo tempo, uma superpotência global.

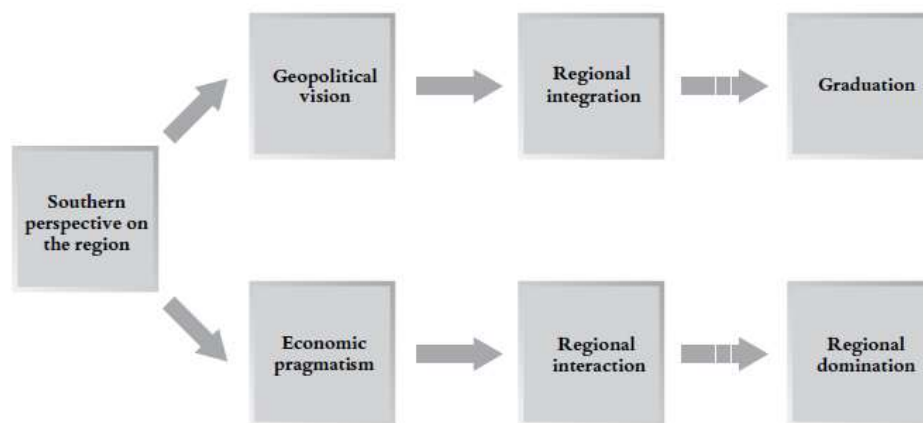
Durante os governos Lula, o Brasil teve como foco as suas relações regionais buscando obter a graduação através de sua política em prol da integração regional e adotou uma visão geopolítica que buscou corrigir as assimetrias de poder em relação a seus vizinhos, contribuindo para a estabilidade política da região. Em 2006, quando o governo boliviano de Evo Morales decidiu nacionalizar hidrocarbonetos, o Brasil concordou em vender suas duas empresas de refinarias de gás natural e permitir que o governo boliviano controlasse cerca de 50% da produção da Petrobras na Bolívia, além de aceitar uma redução substancial em seus lucros naquele país. Em outras situações, em 2008 e 2009, em resposta a demanda do governo de Fernando Lugo no Paraguai pela renegociação da usina hidrelétrica Itaipu aumentando – de US\$ 120 para US\$ 360 milhões – a quantia que o Brasil pagaria ao Paraguai pelo uso da eletricidade gerada, o governo brasileiro optou novamente pela solidariedade estratégica com a região, aceitando os termos paraguaios. Em contrapartida, se o governo tivesse cedido às pressões econômicas de longo prazo provenientes da oposição, o Brasil pode ter dirigido rumo a uma Diplomacia Borboleta, levando ao exercício do domínio regional.

Nos exemplos citados acima, pode-se perceber que o Brasil possuía capacidade material, vontade política e reconhecimento dos Estados vizinhos. Prosseguia em busca da visão geopolítica de fortalecer a integração regional como parte de seu processo de graduação (Figura

⁹ Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS/G3), fórum econômico formado por Brasil, Índia e África do Sul.

5). Porém, apesar de ter reconhecimento pelos Estados vizinhos e apoio da sociedade civil – que se concretizou com a reeleição de Lula para o segundo mandato – a oposição, as grandes elites e a mídia se mostravam contra tantas concessões.

FIGURA 4 – Graduação, Sul Geopolítico e Integração Regional



Fonte: Milani et al (2017, p. 595)

No que diz respeito ao cenário sul-americano, o Brasil optou por adotar uma forte estratégia de integração, e pela institucionalização da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) como um órgão de governança regional que visava a resolução de conflitos e proteção de segurança, por meio da discussão de questões de defesa de forma mais autônoma, o que revelava intenção de neutralizar qualquer intervenção americana no evento de grave instituição política. Nesta ocasião, as duas primeiras condições (capacidade material e vontade política) estavam presentes, porém não foi possível atender às outras condições, principalmente dada a ausência de elementos das elites estratégicas para qualquer tipo de cooperação com os países vizinhos. Segundo Milani et al (2017)

on the South American stage, Brazil's opting for a strong integration strategy, and for the institutionalization of the Union of South American Nations (UNASUR) as a regional governance body aimed at conflict resolution and security protection, reveals its intention to neutralize any US intervention in the event of serious political instability, such as that in Venezuela (during the Lula government) and Paraguay (in the Rousseff government). On this occasion, the first two conditions (material capabilities and political will) were present, though it was not possible to meet the other conditions, particularly given the absence of support from the media and elements of the strategic elites for any kind of cooperation with the countries of the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America.¹⁰ (MILANI et al, 2017,

¹⁰ Tradução própria: “no cenário sul-americano, a opção do Brasil por uma forte estratégia de integração e pela institucionalização da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) como órgão de governança regional voltado para a resolução de conflitos e proteção da segurança, revela sua intenção de neutralizar qualquer intervenção dos Estados Unidos na América. o evento de grave instabilidade política, como na Venezuela (durante o governo Lula) e no Paraguai (no governo Dilma). Nesta ocasião, estiveram presentes as duas primeiras condições (capacidades materiais e vontade política), mas não foi possível cumprir as demais condições, nomeadamente dada a ausência de apoios dos meios de comunicação e de elementos das elites estratégicas para qualquer tipo de cooperação com os países da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América.”

p. 601)

Nesse ponto, é válido lembrar a conceitualização de “potência emergente” de Jordaan (2016), já citada anteriormente, como o *timing* da emergência enquanto potência, pois potências emergentes ascenderam no contexto pós-Guerra Fria e a redução de preocupações militares e estratégicas e um grande aumento da importância de questões econômicas. Além disso, potências emergentes geralmente se utilizam de mecanismos de integração regional e cooperação e muitas vezes são iniciadoras desses mecanismos por terem poder relativo na região.

Ainda durante o governo Lula, a liderança junto com a Índia na criação do G20 comercial em 2003 e nas rodadas de negociação da Organização Mundial do Comércio (OMC) entre 2003 e 2008, mudou a arena de tomada de decisão da OMC, incluindo o Brasil e a Índia no núcleo das negociações ao lado dos Estados Unidos e da União Europeia. Nesse caso, por exemplo, o Brasil cumpriu com sucesso as condições necessárias para o processo de graduação e não teve que enfrentar nenhum tipo de escolha dilema: liderou mecanismos de cooperação comercial e participou de rodadas de negociação importantes ao lado de grandes potências juntamente com outra potência emergente. Porém, esse processo não é linear ou imune a contratempos, sobretudo porque a intensificação de desacordos entre as organizações representativas do agronegócio, e as divergências no G20 atrapalharam a capacidade do Brasil de continuar negociando no nível internacional através da coalizão e contribuiu para a retirada do país do G20. Além disso, a posição brasileira não podia mais confiar no reconhecimento por seus pares, particularmente Índia e China.

Outro exemplo dos dilemas enfrentados no processo de graduação e das estratégias de política externa usadas para superá-los, pode ser visto nas sugestões do Brasil para conceitos aceitados mundialmente. Como, por exemplo, na implementação de uma mudança conceitual na chamada Responsabilidade de Proteger (R2P)¹¹, uma política compromisso lançado durante a cúpula mundial de 2005. Com base em sua tradição defesa internacional da soberania do Estado e seu ceticismo sobre o uso da força como uma solução para questões de segurança internacional e temendo que o R2P pudesse servir como justificativa para a ação militar realizada fora do âmbito da ONU e do direito internacional, o Brasil tentou associar o princípio

¹¹ Responsabilidade de proteger (R2P) é um compromisso político global, endossado por todos os Estados membros das Nações Unidas na Cimeira Mundial de 2005 para impedir genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

por trás do R2P a um novo conceito, ou seja, a responsabilidade durante a proteção (RwP)¹².

The suggestion was meant to contribute to the improvement of an international norm already consolidated in the field of security, adapting it to Brazilian concerns. Since this is a very sensitive issue in foreign policy, the suggestion of an addendum to, rather than substitution for, the R2P principle illustrates the bridge diplomacy strategy adopted by Brazil, as it combines the ambition of prominence with acceptance of the country's role as a rule-taker in the regime. In taking this route, Brazil solved the dilemma by avoiding accusations of collusion with an international norm, which had traditionally been against the Brazilian diplomatic tradition, while also pursuing its ambition for international prominence.¹³ (MILANI et al, 2017, p. 603).

Apesar de todas as investidas para se lançar como um ator importante no sistema internacional, nas negociações trilaterais entre Brasil, Turquia e Irã em 2010 sobre a questão nuclear iraniana, não obteve sucesso pois a posição dos Estados Unidos, China e Rússia no Conselho de Segurança da ONU, em convergência, negaram o papel mediador do Brasil e da Turquia nessa negociação. Esse fato deixou evidente que, apesar da ambição de destaque do Brasil atender a maioria das condições para sua viabilidade na época, isso não era suficiente para obter o reconhecimento pleno pelas grandes potências e sem esse reconhecimento, o Brasil não foi capaz de desempenhar um papel fundamental em várias questões mas se manteve como uma potência emergente em vários aspectos.

¹² O Brasil se utilizou do conceito de Responsabilidade ao Proteger (*responsability while protecting*, ou RwP), para acompanhar a Responsabilidade de Proteger (R2P).

¹³ Tradução própria: “A sugestão pretendia contribuir para o aprimoramento de uma norma internacional já consolidada na área de segurança, adaptando-a às preocupações brasileiras. Por se tratar de uma questão muito delicada na política externa, a sugestão de um adendo, ao invés de substituição, ao princípio da R2P ilustra a estratégia de diplomacia de ponte adotada pelo Brasil, pois combina a ambição de destaque com a aceitação do papel do país como um tomador de regras no regime. Ao seguir esse caminho, o Brasil resolveu o dilema evitando acusações de conluio com uma norma internacional, tradicionalmente contrária à tradição diplomática brasileira, ao mesmo tempo em que perseguia sua ambição de destaque internacional.”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise em torno dos principais dilemas enfrentados pelo Brasil durante os governos Lula, bem como alguns dos seus antecessores, foi realizada e partiu da contextualização dos conceitos de Potências Médias, Potências Regionais e, principalmente, Potências Emergentes e do Dilema de Graduação. Assim, foi possível perceber que durante décadas o país se manteve numa dualidade de alinhamento com o *mainstream* do sistema internacional ou com seus vizinhos do Sul Global.

No primeiro capítulo, pudemos destrinchar esses conceitos mais detalhadamente, partindo das visões de Keohane (1969), Huntington (1999) e, principalmente, de Jordaan (2003) e Milani et al (2017) sobre *System-affecting state*, potências regionais, potências emergentes e potências em graduação, respectivamente. A partir disso, utilizou-se, sobretudo, o conceito de Dilema de Graduação para analisar a inserção internacional do Brasil durante o início do século XXI, no qual a análise parte da trajetória de política externa e tem como argumento central que determinados Estados, quando têm a oportunidade e a intenção de escolherem estratégias internacionais a partir de suas próprias percepções entre um tipo de desenvolvimento mais autônomo ou mais dependente, sofrem o chamado Dilema de Graduação.

Já no segundo capítulo, foram feitos breves levantamentos históricos da política externa brasileira até os governos Lula (2003-2010), a fim de demonstrar como tal política não seguiu um padrão de alinhamento ou afastamento com o *mainstream*. Ainda assim, potências emergentes, nesse caso o Brasil, geralmente se utilizam de mecanismos de integração regional e cooperação para se lançarem como atores importantes no sistema internacional, iniciando ou participando de mecanismos por terem poder relativo em suas regiões.

Pode-se perceber também que os governos de FHC e Lula foram determinantes para a evolução da estratégia brasileira de inserção internacional durante a virada para o século XXI, ambos buscando aumentar a credibilidade e manter determinados níveis de autonomia do país. Porém, isso foi realizado de maneiras distintas, pois nos governos FHC o Brasil buscou uma autonomia articulada com o meio internacional ao invés de uma autonomia mais isolacionista, chamada de “autonomia pela integração”. Já nos governos Lula, a política externa brasileira foi guiada por uma diplomacia “ativa e altiva” com uma postura mais assertiva e focada na defesa da soberania e interesses nacionais, bem como na busca de alianças com o Sul Global, além do projeto de reforçar a capacidade de intervenção do país no mundo, como no desejo de reforma no conselho de segurança da ONU.

Apesar de diferentes objetivos, abordagens e diferentes engajamentos ao longo desse período, a Política Externa Brasileira durante esses dois governos ficou marcada pela busca de

maior cooperação e integração, no caso de FHC com o *mainstream*, e no caso de Lula, com países emergentes e vizinhos regionais. Por meio disso, ambos buscaram desenvolver uma maior autonomia no sistema internacional que corresponde à ampliação da margem de manobra e da liberdade de escolha do país nos relacionamentos internacionais e gera um padrão de atuação específica, expresso na prática de evitar acordos que pudessem limitar ações futuras, havendo também uma diversificação e universalização que propunham a multiplicidade de parcerias de forma a diminuir e evitar dependências, sobretudo nos governos Lula.

Por fim, é válido pontuar que essa dualidade não termina com os governos Lula. Os primeiros anos do governo de Dilma Rousseff ilustra a imposição brasileira frente ao *mainstream* estabelecido pelo sistema, quando Edward Snowden revelou publicamente em 2013 que os EUA e a Agência Nacional de Segurança (NSA) invadiu o telefone celular de Dilma e seus e-mails pessoais e ela decidiu, em primeiro lugar, cancelar sua próxima visita de estado ao país e, juntamente com a primeira-ministra alemã Ângela Merkel, também vítima de atos semelhantes de espionagem, propôs uma resolução sobre o assunto na ONU, que apesar de possuírem Assembleias Gerais não vinculativas, podem ter um peso moral e político significativo (MILANI et al, 2017). Após o ocorrido, em 2014, o governo brasileiro realizou a Reunião Multissetorial Global sobre o Futuro da Governança da Internet, em São Paulo, em apoio ao princípio geral da liberdade e do direito à privacidade na Internet. Neste exemplo, as três primeiras condições para a graduação já mencionadas anteriormente estavam presentes - a ambição internacional do país, sua capacidade de laços e permissividade sistêmica e reconhecimento de terceiros; além da atuação no núcleo de poder das instituições globais, onde o país se portou como *rule maker* ao realizar a Reunião Multissetorial Global. No caso do governo Bolsonaro, o Brasil vem se mostrando como um *rule taker* e seguidor de uma diplomacia de nicho fiel ao *mainstream* vigente no sistema internacional, seguindo caminhos diplomáticos distintos dos governos Lula. Como, por exemplo, a saída da UNASUL e a sua substituição pelo Foro para o Progresso da América do Sul (Prosul), que propõe apenas um diálogo amigável entre as nações sul.

Esses exemplos, juntamente com o que foi apresentado ao longo do trabalho, demonstram que o dilema de graduação não é um processo gradual e permanente, podendo haver retrocessos e mudanças significativas ao longo dos anos em um país e, partindo desse pressuposto, o Brasil não segue uma postura linear em questões de integração e cooperação internacional, apesar de se utilizar de processos de institucionalização para dar seguimento a algumas iniciativas de sua política externa, algo corroborado pela averiguação dos governos FHC e Lula, que se demonstraram em diferentes aspectos e em diferentes momentos sem seguir

um processo permanente mas um processo que estabeleceu o Brasil como uma Potência Emergente durante o início do século XXI.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo R. de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 47, nº. 1. Brasília: IBRI, 2004. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008> Acesso em: 05 de setembro de 2020.
- AMSDEN, Alice H. **A ascensão do “resto”**: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: UNESP, 2009.
- ARAÚJO, Rafael Ribeiro. **O sul como norte: a inflexão da política externa brasileira no início do século XXI**. UNB: 2013.
- BARNABÉ, Israel Roberto. O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, ISSN 2236-4811, Vol. 1 (2), 2010. Disponível em: < <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/download/22/pdf>> Acesso em: 28 de setembro de 2020.
- BIGATÃO, Juliana de Paula. **Manutenção da Paz e Resolução de Conflitos**: Respostas das Nações Unidas aos Conflitos Armados Intraestatais na década de 1990. São Paulo: 2009. Disponível em: < https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96011/bigatao_jp_me_mar.pdf?sequence=1> Acesso em: 27 de janeiro de 2021.
- CARMO, Corival Alves. PECEQUILO, Cristina Soreanu. **O Brasil e a América do Sul**: relações regionais e globais. Alta Books: 2015.
- CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4ª edição, 1ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.
- CARSON, J.; POWER, T. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, 2009, pp. 117-140.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.asp> Acesso em: 07 de agosto de 2020.
- COMUNICADO DE BRASÍLIA**. 2000. Disponível em: < <https://www.oei.es/historico/oeivirt/cimeira1.htm>> Acesso em: 07 de agosto de 2020.
- EV, Leonardo da Silveira. GOMES, Aline Burni Pereira. **Entre a especificidade e a teorização: a metodologia do estudo de caso**. Teorias e Sociedade, nº 22.2. 2014.
- FONSECA Jr, Gelson. **BRICS: notas e questões**. In: O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2013.
- HUNTINGTON, Samuel. **The lonely superpower**. In Foreign Affairs, Março-Abril de 1999.

HURRELL, A. **Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions**. Latin American Program Working Paper, Washington, Woodrow Wilson Center, N°244, 2000.

JARDIM, Amorim Camila. **Understanding the concept of Global South: an initial framework**. 2015. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2015/11/11/understanding-the-concept-of-global-south-an-initial-framework-por-camila-amorim-jardim/>>. Acesso em: 6 de setembro de 2020.

JORDAAN, Eduard. **The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers**. Politikon, 2003.

KEOHANE, Eduard. **Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics**. International Organization, v. 23, 1969.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMPREIA, Luiz F. P. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 42, nº. 2. Brasília: IBRI, 1998, pp. 5-17.

Ministério da Educação. **Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC**. 2018.

MILANI, C. et al. **Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'**. International Affairs, 93:23, p. 585-605, 2017.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **As grandes linhas da política externa brasileira**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política Externa Brasileira**, São Paulo: Saraiva, 2005.

ONUJI, J. **O Brasil, a América do Sul, e o Mundo**. Colunas do Relnet, n. 10, 2004.

ROCHA, Felipe Ferreira de Oliveira; ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Do Concepts Matter? Latin America and South America in the Discourse of Brazilian Foreign Policymakers. **Brazilian political science review**, 2018-11-29, Vol.12 (3), p.1-248. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/bpsr/v12n3/1981-3821-bpsr-12-03-e0006.pdf>> Acesso em: 30 de janeiro de 2021.

SILVA, André L. R. da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso**. 360 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PINO, B. A. **Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS)**. In: SOUZA, A. Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. IPEA, 2014.

QUILICONI, Cintia et al. **BRICS: leadership in the making**. In: KINGAH, S; QUILICONI, C. Global and Regional Leadership of BRICS Countries. United Nations University, 2016.

TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL. 2008. Disponível em:
<http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf> Acesso em: 07 de agosto de 2020.

VIZENTINI, Paulo F. **A política externa do regime militar brasileiro:** multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 1998.

VIGEVANI, Tullo. CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: **A Estratégia da Autonomia pela Diversificação.** Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.